SEÑOR BERRUTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 53 minutos)

- Tiene la palabra el señor Gilmet.

SEÑOR GILMET.- Con relación al Título II, Instrumentos de Ordenación del Territorio, queremos hacer algunas consideraciones en función de nuestra propuesta referente al Título I.

Pensamos que hay acuerdo en esta Comisión en el sentido de que los instrumentos de ordenación territorial instituyen un sistema jerarquizado de instrumentos que cubren las distintas escalas territoriales. La particularidad de nuestra propuesta radica en que distingue dos niveles de determinaciones: la ordenación mediante directrices y la ordenación mediante planes. En la medida en que se diferencia de otras propuestas, ya que hoy comenzamos con el tratamiento más detenido del Título II, correspondería aclarar qué entendemos por uno y otro tipo de ordenación. La finalidad es tender a la simplificación y proporcionalidad del documento normativo de acuerdo a las particularidades de cada ámbito. Asimismo, se pretende atender, para su aprobación, la competencia nacional y departamental. La ordenación del territorio mediante directrices de alcance generalmente menor que un plan, define la estructura general y orgánica con propósito director, aunque vinculante. Por tanto, debería ser desarrollado ulteriormente por determinaciones o normas más precisas.

La ordenación mediante planes, por el contrario, es pormenorizada. Establece la previsión de usos según el régimen de suelos y la definición detallada de los sistemas generales. En consecuencia, como habíamos dicho anteriormente, es una norma que precisa las directivas establecidas en las directrices. A nuestro juicio -ya lo hemos adelantado en el Título I- difícilmente el país pueda completar un plan nacional de ordenación territorial de esas características a las que nos referimos, en cuanto al grado de detalle; por lo menos, será difícil hacerlo a corto plazo. Esta apreciación no significa que nos opongamos a dotar, en algún momento, al país de un plan nacional. Como consecuencia de ese reconocimiento, decimos que el plan puede ser sustituido por directrices nacionales de ordenación territorial. De allí la redacción del artículo 1º, en el que se establece que la ley instituye un sistema jerarquizado de instrumentos de ordenación denominado directrices o planes, según los casos. Pensamos que este propósito es de mayor realismo. De todas maneras, las directrices nacionales tendrán jerarquía sobre toda otra determinación. El hecho de que se haga referencia a la estructura general y orgánica y que exista un propósito director, no significa que no sean vinculantes con respecto al resto de los instrumentos de ordenación. Por tanto, instituye un sistema jerarquizado de instrumentos de ordenación donde el ámbito nacional aparece en primer término, fijando esas directrices nacionales.

Consideramos que esto también brinda facilidades a la hora de atribuir competencias entre el ámbito nacional y el departamental, puesto que estamos atribuyendo contenidos diferentes. En el ámbito nacional atribuimos determinaciones de alcance más general, en lo que tiene que ver con la estructura general. Cuando nos referimos a los planes -que, fundamentalmente, son de competencia departamental- aludimos a determinaciones mucho más precisas. Por ejemplo, en uno de los aspectos fundamentales de la ordenación del territorio, es decir la previsión de usos, aparece en forma detallada el régimen del suelo correspondiente a cada porción de territorio. Entonces, no se da lugar a una estructura de instrumentos de ordenación que lleven a contradicciones, o sea, a determinaciones contradictorias. Estamos adjudicando al ámbito nacional lo que entendemos que le corresponde, es decir, las determinaciones más generales, orientadoras, directoras de la ordenación del territorio en toda la jurisdicción de la República. De esa manera, la ordenación mediante planes, con un criterio pormenorizado, corresponde a la competencia fundamentalmente departamental.

Quizás nuestras expresiones a este respecto han sido muy categóricas -los miembros de esta Comisión comprenderán que tenemos más dudas que firmes convicciones - pero podemos decir que son producto de una reflexión. De pronto, donde tenemos más dudas es en la ampliación de este criterio de diferenciación entre la ordenación mediante directrices y mediante planes a otros ámbitos, y lo planteamos simplemente como una hipótesis especulativa de trabajo, porque no tenemos certeza con respecto a eso. Pero nos preguntamos si este es un instrumento válido; me refiero al de diferenciar entre directrices y planes. Si llegáramos a ese acuerdo, quizás también pudiera ser un mecanismo que en un proceso de construcción de un sistema nacional de ordenación del territorio, pudiera facilitar el trabajo incluso en otros ámbitos. Voy a tratar de ser más claro mediante algún ejemplo. Hemos hablado reiteradamente del ámbito de la región metropolitana; ahora bien, me pregunto si de pronto en la situación actual del país, con la escasez de recursos que tiene, no sería una aspiración más realista y a corto plazo contar con directrices de ordenación de la región metropolitana que luego puedan tener un desarrollo ulterior a mediano plazo, o sea, constituirse un plan de la región metropolitana. De la misma manera, podemos preguntarnos si acaso algunos departamentos -no quisiera poner ejemplos porque creo que es innecesario ya que todos podemos representarnos algunas situaciones; no todos tienen la misma capacidad- pudieran sumarse a este esfuerzo que significa la construcción de un sistema nacional de ordenación del territorio, a través de directrices departamentales, porque en una primera instancia no cuentan con los recursos necesarios como para redactar planes, pero sí quizás puedan llegar a la redacción y aprobación de directrices.

Desde el punto de vista del interés nacional -que es lo que se ha expresado con referencia a la primera declaración del artículo 1- creo que sería más realista y coherente con ese interés de construcción de un sistema nacional, que esos departamentos que hoy no cuentan con los recursos suficientes, sí tenga directrices, o sea, un instrumento de un alcance menor, porque es mejor tener eso a no tener nada, o quedarse con la frustración de no llegar a tener un plan. Hay departamentos de la República que han tenido avances en la materia, pero hay otros que están lejos de contar con un instrumento. Digo esto en el sentido de que aspiraríamos a que la redacción de un instrumento de ordenación surgiera del propio ámbito local, en este caso departamental. Por supuesto que en un escenario en el que se aprobara la ley y el país contara con los recursos suficientes, se podría "comprar" los planes para todos los departamentos; de alguna manera, creo que eso se ha intentado. Pero seguramente serían planes elaborados, de alguna forma, en un ámbito técnico o político, ajeno al propio ámbito departamental. Entonces, sería un instrumento cuya elaboración no surge en el departamento. Entendemos que es mejor aspirar a instrumentos más modestos pero que se elaboren en los respectivos ámbitos, que a aquellos que podrán ser más acabados o afinados desde el punto de vista técnico, pero que no tienen

un vínculo tan estrecho con lo que son las necesidades y las aspiraciones de los habitantes de un determinado ámbito territorial. Esto último, o sea, el criterio de extensión de la diferenciación entre instrumentos de ordenación llamados planes y los llamados directrices a otros ámbitos, lo planteamos en términos especulativos, simplemente como una posibilidad. En lo que sí nos sentimos más seguros, es en el ámbito nacional, en función de una experiencia internacional, puesto que países con un desarrollo de la técnica de ordenación del territorio mucho mayor que el nuestro, con más recursos -países ricos, para decirlo en forma más sintética - no han logrado la redacción de planes nacionales de ordenación del territorio.

Entonces, no me parece realista, justamente, plantear esa aspiración a corto plazo. Al mismo tiempo, tampoco queremos expresar un desacuerdo con el hecho de que el país algún día pueda contar con un plan; por eso, planteamos esto como una alternativa. Si no es posible alcanzar la redacción, aprobación, inclusión, etcétera, de un plan nacional, podemos aspirar a lograr un instrumento más modesto como es el de las directrices.

SEÑOR SIENRA.- Siguiendo esta forma de reflexionar en voz alta que se ha venido observando en la Comisión, porque no tenemos la verdad sobre el tema, sino opiniones más o menos elaboradas, pensadas y demás, me parece que estamos tratando de llegar a algo razonable y posible para el Uruguay.

Comparto en buena medida lo que planteó el arquitecto Gilmet, pero me gustaría hacer las siguientes reflexiones. Entiendo que uno de los puntos básicos que debe contener esta ley es la creación de un sistema de planificación que señale quién elabora cada plan, cómo lo hace, quién lo aprueba -aspecto muy importante- y cuáles son los contenidos mínimos que configuran cada figura de planificación. También me parece relevante señalar quién paga y quién tiene iniciativa en la elaboración o en la revisión de los planes. Cuando hablamos de planes en esta materia o en casi todas, estamos hablando de un tema dinámico que permanentemente requiere evaluación y ajuste para hacer lo correcto.

Lógicamente, este sistema debe permitir un fluido diálogo entre las distintas partes, a fin de lograr una coordinación. Pienso que siempre tiene que haber un responsable para cada nivel de planificación y deben existir obligaciones de las demás partes para participar y coordinar.

Entonces, ese es un aspecto clave que, justamente, tiene que ver con lo que estamos estudiando con relación a la ley.

Comparto plenamente el hecho de que difícilmente el Uruguay se pueda dotar, en un mediano o corto plazo, de un plan nacional de ordenamiento territorial. De acuerdo con la experiencia internacional, creo que tampoco se podrá crear a largo plazo. Los países se dotan de planes directores que son denominados, en muchísimas legislaciones, como planes estructurales de ordenamiento territorial. Quizás, en español -a veces, las traducciones tienen particularidades- puedan llamarse planes directrices, pero por mi parte no tengo objeción con respecto a los nombres que se utilicen. Simplemente, me parece que es mucho más claro para el lector, que todos los planes se denominen de ordenamiento territorial y, por eso, proponemos que, en lugar de hablar de directrices, se los nombre como planes estructurales de ordenamiento territorial. Entiendo que, además, así deben ser denominados los que se refieren a áreas regionales cuando trascienden las jurisdicciones departamentales, tal como sucede en los casos que ya se mencionaron con respecto al área metropolitana de Montevideo u otras regiones que comparten dos o más departamentos, así como también ocurre en los propios departamentos. Quizás, el caso de Montevideo sea diferente en el sentido de que, además de ser el más pequeño, está muchísimo más urbanizado que el resto de los departamentos del país. Por eso, desde ese punto de vista, es completamente diferente. Creo que cuando los planes departamentales de ordenamiento territorial se refieran a todo el territorio del departamento no van a pasar de los esquemas generales, por lo menos, en un principio. Además, conceptualmente, tengo dudas en el sentido de que convenga que pasen a otro detalle en otra etapa. Creo que los detalles son para planes de ciudades y de áreas específicas.

También comparto que al definir lo que va a ser la materia de cada plan estamos salvando muchísimos de los problemas de competencias de los distintos niveles de Gobierno. Al respecto, no tengo ninguna duda. Por eso, hago hincapié en que uno de los objetos del sistema es definir precisamente eso, es decir, la materia de cada plan, a los efectos de que quede claro cuando se vaya a elaborar.

Como estamos imponiendo una obligación a los distintos niveles de Gobierno en esta norma, no en el capítulo que estamos definiendo -recuerdo esto, porque es inherente a cualquier obligación- tenemos que darles los recursos. Es decir que el país tiene que repartir los recursos para elaborar los planes dentro de los distintos niveles de Gobierno. Hoy en día hay un Fondo Nacional para el Ordenamiento Territorial que va directamente al Ministerio, pero eso debe ser -de alguna manera- repartido y, además, esta ley tiene que crear recursos. Recuerdo que, para ello, necesitamos iniciativa del Poder Ejecutivo.

Entonces, me parece que vamos a hacer un esfuerzo para que este sistema de planificación imponga una metodología de trabajo que tienda a que se elaboren buenos planes. Digo que "tienda" porque no se puede garantizar la elaboración de buenos planes; lo único que se puede hacer es tratar de que las peores propuestas vayan siendo eliminadas por procesos de participación, tanto de la gente como de otras instituciones vinculadas con el tema. Si logramos eso, la ley sería bastante efectiva.

SEÑOR VILLEGAS.- He escuchado muy atentamente lo que se ha expresado, pero hay cosas que no comparto.

Con respecto a lo que planteaba el arquitecto Gilmet, en mis papeles introduje, entre directrices y planos, una categoría distinta que denominé: Programas. Entiendo que las directrices son de orden general. Considero que frente a un grupo de problemas, primero tenemos que elaborar un programa que contenga los caminos de solución y los probables medios o alcances del mismo. Se trata de que el programa está referido a un problema o a un grupo de problemas que tienen lazos entre sí.

Una vez definido el programa, creo que se puede elaborar el plan. El programa puede ser ambicioso, limitado, amplio o reducido, pero no deja de ser una aspiración; en cambio, un plan es para ejecutar. En lo personal, llamo plan a algo que se va a ejecutar. Un plan estratégico en una batalla, por ejemplo, es un plan para ser ejecutado. A su vez, un plan en un tema ordenación territorial es para ser ejecutado. Siempre he dicho -insisto en esto una vez más- que para que un plan sea ejecutado, se necesita no sólo la materia, sino también los medios para hacerlo. No me refiero a elaborar el plan porque esto es relativamente fácil, sino a su ejecución. De modo que si los presupuestos quinquenales no establecen partidas para llevar a cabo un plan, cualquiera sea, tanto nacional como departamental -pero particularmente este último- no podrá ser ejecutado porque, para ello, hay que cubrir costos y realizar inversiones. Esto puede hacerse en un año, en uno o en seis meses, o en cinco años. Entonces, un plan requiere recursos

humanos y materiales, así como tiempos establecidos. Aunque en esta reunión se ha cuestionado el término "tiempo", considero que los tiempos tienen que figurar como están establecidos políticamente en el Uruguay ya que, cada tantos años, tenemos una elección.

Entonces, un plan puede relacionarse con los períodos electorales, pero también puede ser independiente. Un caso muy claro fue el Plan Rione, que fue citado en la sesión pasada, y cuya ejecución contaba con los medios para hacerlo y, además, contaba con plazos. Reitero que un plan debe tener plazos, que se debe tratar de cumplir. En el caso del Plan Rione, estuvo de por medio la Segunda Guerra Mundial, que alteró todos los planes existentes. Como decía, siempre deben tener plazos. Si voy a hacer una ruta o un camino vecinal, que vaya de tal a cual lado, tengo que indicar cómo se construye y la forma de pago, lo cual hay que hacer en determinado plazo. Por tanto, si no cuenta con esas condiciones, ya no es un plan, sino una aspiración. Inclusive, el POT Montevideo -Plan de Ordenación Territorial de Montevideo- no es un plan, sino un programa, porque carece de las condiciones mencionadas. Se incluyeron los recursos para su elaboración, pero todavía no se hizo lo propio para la ejecución de esos propósitos o directivas que el plan enumera.

Por otro lado, el arquitecto Sienra habló de obligación de hacer de los Gobiernos Departamentales. Me pregunto: ¿quién los obliga y cómo? La única forma de obligarlos es mediante una correcta administración de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. Quiere decir que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en la teoría, tiene recursos para invertir en programas urbanos.

SEÑOR SIENRA.- En el planteo que nosotros hacemos, tenemos un Capítulo VI que refiere a incentivos y sanciones. Allí planteamos algunos incentivos para que los Gobiernos Departamentales aceleren la ejecución de los planes, no sólo el otorgamiento de algunos fondos, sino el otorgamiento prioritario de ejecución de programas nacionales dentro de esos planes, entre los cuales podrá haber viviendas y otros. También tenemos otro artículo donde planteamos que a los Gobiernos Departamentales que no elaboren y aprueben los planes en los plazos fijados se les recorte no solamente los fondos previstos para el ordenamiento del territorio, sino también los que provienen de programas de otras materias. Me parece que la materia puede ser mucho más amplia, y que no abarque sólo algunos fonditos pequeños y menores.

SEÑORA PEREIRA.- ¿Quiero saber a qué artículos se está refiriendo?

SEÑOR SIENRA.- Me refiero al Capítulo VI, artículos 31 y 32.

SEÑOR VILLEGAS.- Volviendo al punto que me preocupa, o sea, a cómo se establece la obligación para que los Gobiernos Departamentales elaboren planes que puedan ser ejecutados, el arquitecto Sienra decía que en su programa hay una serie de incentivos y sanciones. En lo que respecta al tema, considero que puede haber incentivos pero, ¿pueden ser sanciones? Al decir que pueden ser sanciones, me refiero a si se puede recortar recursos. No sé si esto es viable desde el punto de vista legal. Si a un departamento equis se le asigna, por ejemplo, por las carreras de caballos, o por los casinos, cierto porcentaje, ¿es posible recortar o afectar los recursos con una sanción? Si la ley lo establece, puede ser.

Reitero que, básicamente, mi preocupación consiste en saber cuáles son los sistemas para obligar a los Gobiernos Departamentales, mediante incentivos o sanciones, a que lleven adelante los propósitos de esta ley.

SEÑORA CRESPI.- No creo que le estemos dando nombres distintos a los mismos elementos sino que, en el fondo, lo que estamos tratando de hacer es determinar la manera de ir de lo macro al proyecto, que es el último paso y lo que se ejecuta. Por ese motivo, me resulta más claro pensar que primero se hacen las políticas, después los planes -que refieren a la acción, a instrumentos de coordinación, que tienden a resolver en forma coherente las políticas- luego los programas -que tienen que ver con la coordinación y la forma de establecer criterios de acciones y proyectos de interés, que pueden ser nacionales, pero también específicos- y, finalmente, los proyectos de ejecución. En síntesis, la escala sería: políticas, planes, programas y proyectos. El proyecto de ejecución, evidentemente, es el que de alguna manera hay que financiar.

Por supuesto, estoy de acuerdo con muchas cosas que aquí se expresaron. Pienso que con respecto a lo que en la ley figura o debe figurar como metodología de trabajo, así como la idea de plasmar estas escalas, podemos decir que sería muy útil que llegáramos a un acuerdo, aunque las palabras sean diferentes. Digo esto porque podría decirse "política" o "directrices", pero lo concreto es que existen planes y que cuando se ingresa al programa, este ya está más definido, pues ya tienen que estar establecidas las inversiones de carácter nacional que tienen interés en la resolución de esos programas.

Por último, en mi opinión, entraría el proyecto de ejecución, el que refiere a las actuaciones concretas.

Con relación a la redacción de los planes, pienso que ya el artículo 4º, cuando establecimos las competencias, define bastante el tema de quién es el que redacta los planes, las políticas y los distintos elementos.

Además de las competencias, también tendríamos que prever la inclusión en la ley de una revisión de esos planes, la cual se haría después de una evaluación y que en principio tendría que establecerse -tal como lo decía la ley- en siete años. De todos modos, no habría por qué esperar siete años sino que se podría hacer cuando sea necesario. Eso puede suceder por una cantidad de situaciones que surjan y resulten coyunturales, tal como la que está viviendo actualmente el país. Si hubiéramos tenido un plan muy ambicioso, tendríamos que haberlo revisado a los efectos de actualizarlo de acuerdo con las posibilidades del país.

Quiere decir que todas las imposiciones que puedan venir derivadas de una legislación general, las catástrofes naturales, la aparición de elementos susceptibles de protección natural o ambiental, las transformaciones socioeconómicas referidas a los sistemas de producción y la alteración de los recursos económicos disponibles para llevar adelante los planes, nos pueden obligar -esto tiene que quedar bien claro en la ley- a hacer una revisión en cualquier momento del plan.

SEÑORA PEREIRA.- Estoy leyendo los artículos 31 y 32 del proyecto elaborado por el arquitecto Sienra. Si bien comparto que hay que incentivar a los gobiernos departamentales a que realicen sus planes, según lo que dice el artículo 31, aquellos gobiernos departamentales que incluso cumplan de antemano con los plazos previstos, van a tener prioridad en los programas de vivienda, saneamiento, etcétera. Se me ocurre que, justamente, aquellos que realicen los planes, van a ser los departamentos más ricos, por decirlo de alguna manera, y me hace pensar -reitero que comparto que hay que incentivarlos y que tal vez habría que crear un

mecanismo de sanción- que se va a originar una especie de desigualdad muy grande. Tal como decía el arquitecto Villegas, para esto se requieren recursos materiales y humanos, y todos sabemos que hay gobiernos departamentales tan pobres que es probable que no puedan cumplir, lo que se va a transformar en una bola de nieve.

SEÑOR SIENRA.- En mi opinión, es exactamente lo contrario. El capítulo anterior denominado "Financiación", no está redactado en término de proyecto de ley, ya que no se puede establecer una ley sin tener una negociación con el Poder Ejecutivo. Pero lo cierto es que lo que intentamos establecer es que tienen que existir rubros en el presupuesto nacional, destinados al ordenamiento territorial, que si bien ya están establecidos, pueden haber más o menos rubros; por lo general, hay menos. No me refiero solo a la realización de los planes, sino también al fortalecimiento institucional de las intendencias municipales y, por supuesto, del Ministerio.

Quiero destacar que, en mi opinión, los fondos nacionales deben distribuirse en relación inversa al Producto Bruto Interno "per capita" de cada departamento. Aclaro que esto figura en el artículo 27 del Capítulo IV, Financiación, que está pendiente de ser desarrollado. Este concepto a que hacía referencia creo que debe ser mantenido a toda costa. Reitero: los fondos nacionales tienen que distribuirse en forma inversa al Producto Bruto Interno "per capita" de cada departamento. Tengo el cuadro del Producto Bruto Interno -no sé si está actualizado, pero el Banco Central lo puede proporcionar en cualquier momento- donde puede observarse que hay departamentos que tienen el doble de PBI "per capita" que otros como, por ejemplo, Montevideo.

Otro concepto que me parece importante es el siguiente. Los departamentos que tengan mayores problemas, si se apuran a elaborar sus planes en base a sus intereses, van a tener inversiones mayores. Es lógico que los planes del Gobierno nacional tengan en cuenta el departamento que tenga sus planes armados, porque allí van a estar señaladas con claridad las necesidades y los programas en los que hay que invertir.

En los demás lugares se está "talenteando", es decir, viendo quién tiene mayor presión para conseguir algo que de repente es absolutamente loco, ya que no tiene ninguna relación con la realidad. Entonces, lo que estoy escribiendo refleja -en palabras que, quizás, podrían estar redactadas mejor- ese concepto: que cada departamento, previo diagnóstico, elabora un plan que incluye su programa de obras y demás. Ahora bien, no solamente habrá obras a nivel departamental, sino también a cargo del Gobierno nacional. En definitiva, quien tenga prontos los planes recibirá los fondos y, de lo contrario, quien no los tenga, no obtendrá el dinero correspondiente. Ese es el criterio básico.

SEÑOR VILLEGAS.- Quisiera aclarar algunos aspectos que se han argumentado en estas reuniones. Me permito recordar a los colegas compañeros de esta Comisión que -si no recuerdo mal- en el mes de abril elaboré un glosario de términos que tienen que ver con la relación territorial. Desde ese momento ya han transcurrido seis meses y no he recibido ningún comentario con respecto al mismo.

En este sentido, creo que es fundamental que fijemos términos para expresar determinadas cosas, porque hay distintas palabras que expresan el mismo concepto. Por tanto, si nos ponemos de acuerdo en que, por ejemplo, "directriz" quiere decir tal cosa y "programa", tal otra, quizás pueda ser que nos entendamos. Por este motivo, me permito solicitar a los señores miembros de la Comisión que vuelvan a mirar el glosario y hagan llegar sus observaciones. Insisto en que ponernos de acuerdo sobre el alcance de las palabras me parece muy importante, más aún teniendo en cuenta que los términos que utilizamos a veces son un poco ambiguos.

Personalmente quiero anunciar -y es una propuesta que me hago a mí mismo- que durante el receso de esta Comisión, que seguramente coincidirá con la del receso parlamentario, voy a mandar hacer una nueva versión de ese glosario en función de todo lo que se ha dicho acá y de lo mucho que he aprendido, aunque todavía me faltan cosas por conocer a pesar de mi edad. Lo que le falta por aprender a los demás, lo dejo en la conciencia de cada uno.

Vuelvo a insistir -antes de terminar- en que ponernos de acuerdo con la terminología a utilizar es un punto de arranque viable. Nada más.

SEÑORA PEREIRA.- El señor Sienra aludió al tema de los incentivos y seguramente lo vamos a volver a tratar y a estudiar ya que, sinceramente y en lo que a mí respecta, no lo he analizado en profundidad.

La pregunta que le quería formular al señor Sienra es: ¿por qué habló a nivel departamental y no regional? Formulo esta pregunta porque si vamos hablar de los famosos planes a nivel interdepartamental o regional, sería una manera de incentivar los mismos. De esa manera, incluso, se podrían equilibrar situaciones de departamentos pobres que están metidos en ese plan regional.

SEÑOR SIENRA.- En cuanto al tema de los planes regionales tenemos que realizar una reflexión bastante más profunda.

En su momento -a fines del mes de junio o a principios de julio- realicé justamente una serie de preguntas -aún sin respuesta para mí- como, por ejemplo, quién define la zona para elaborar un plan transdepartamental, quién tiene iniciativa para definirla, quiénes están capacitados para participar en la elaboración de dicho plan, quién los tiene que elaborar, qué deben contener, quién los aprueba y quién los paga. Nosotros hablamos de una serie de cosas en relación a los planes transdepartamentales, como el hecho de que el Poder Ejecutivo propone que se haga por contrato. En realidad, el tema es bastante complejo porque estamos hablando de jurisdicciones administrativas diferentes y tenemos que encontrar una solución.

Personalmente me inclino porque los planes transdepartamentales -e incluyo el área metropolitana- tengan como contenido los aspectos estructurales de la gestión del territorio o las directrices -como plantea el arquitecto Gilmet- y más adelante veremos por qué nombre optamos. Además, en mi opinión, tanto el plan nacional -o las directrices nacionales- como los planes regionales -incluyendo el área metropolitana de Montevideo- tienen que dedicarse exclusivamente a los aspectos básicos de estructura y lineamientos generales, así como ser aprobados por ley. Luego, cada departamento lo desarrollará y precisará con su plan local, incluso el urbanístico, en función de la estructura básica que queda definida por el mismo.

SEÑORA PEREIRA.- Pienso que en ese sentido tiene que haber una visión global como, por ejemplo, de parte del Poder Ejecutivo a través de los Ministerios....

SEÑOR SIENRA.- Hay una ley que menciona los asuntos de interés nacional, y aquí estamos hablando de problemas de interés regional, que no es lo mismo. En realidad, deberán quedar enmarcados como asuntos de interés nacional, pero son diferentes. En este sentido tengo algunas ideas, pero todavía no he encontrado una resolución definitiva. De todas maneras, a modo de reflexión, me parece que son estas preguntas las que tenemos que responder. Cuando lo hagamos, recién podremos saber si hay incentivos o sanciones posibles para quien haga esos planes.

SEÑOR GILMET.- En primer término, quisiera hacer un reconocimiento a la contribución que realizó el arquitecto Villegas quien, como ya lo ha expresado, nos ha entregado un glosario, hace ya unos cuantos meses, con el que estamos en deuda. Sin embargo, entendemos que este trabajo que está llevando adelante la Comisión es parte de la construcción de un glosario. Digo esto porque estamos llegando a un acuerdo y aclarando ideas con respecto a lo que entendemos por cada término. Lo que sucede es que en esta materia de la ordenación del territorio encontramos ambigüedades en el ámbito del Derecho Comparado y no hallamos respuestas tan claras y terminantes con respecto a las definiciones de los términos. De todas maneras, me parece que ha sido una importantísima contribución y que al final de todo este largo trabajo llegaremos también a un glosario, ya que tenemos que estar de acuerdo con el significado de los términos. En ese sentido se han planteado dos componentes de los instrumentos de ordenación que habíamos introducido en nuestra propuesta y que se refieren a los componentes temporal y financiero. Justamente hablábamos de que debían incluir su programación en el tiempo, así como su financiación.

Con respecto a la programación en el tiempo, creemos que hay mayor acuerdo. Se debe establecer una vigencia y una revisión con todo lo que aquí se ha aclarado. Ahora bien; con respecto a lo financiero, quisiera plantear un matiz. Estoy totalmente de acuerdo con que un proyecto de ejecución debe incluir la financiación, porque de lo contrario, no se puede llamar de ejecución. Sin embargo, entiendo que existen figuras más generales que las del proyecto de ejecución, que irán con el nombre que acordemos, ya sea "planes", "directrices".

Se trata, simplemente, de un estudio económico-financiero. En ese sentido, puedo informar con propiedad que el Plan Montevideo es correcto; no incluye una financiación pero sí un estudio económico-financiero y una programación en el tiempo. ¿Qué significa un estudio ecónomico-financiero? Cuando estamos hablando de una figura de ordenación más general, es imposible incluir la financiación acabada, porque para poder calcular los costos necesitamos un proyecto ejecutivo. Sin embargo, en estas figuras más generales de ordenación, es posible incorporar un estudio económico-financiero. Me estoy refiriendo al estudio de diferentes escenarios en los cuales se analizan las posibilidades de préstamos, de endeudamiento, la capacidad de inversión, etcétera. Acoto que todo está relacionado con la inversión pública. Está claro que cuando hablamos de instrumentos de ordenación, también nos estamos refiriendo a la inversión privada y social de otros sectores, lo cual es imposible de prever en términos de un financiamiento preciso y acabado. Tenemos que hablar de los distintos escenarios posibles. De todas maneras, creo que estos escenarios deben estar contenidos en los planes; verdaderamente, esta es la demostración del realismo que estamos proponiendo.

Por lo tanto, tenemos que manejarnos en esos términos y planteando escenarios en plural, de acuerdo con los desarrollos más o menos favorables. Todo esto, tiene que estar "ad-referendum" a coyunturas que no dependen de los Gobiernos ni de los escenarios económico-financieros de un país, como el que estamos atravesando. Es así que el país se vio inmerso en una situación que nadie podía prever de antemano. Esto hay que reconocerlo. Vivimos en un mundo en el que nos podemos encontrar con escenarios imprevistos.

De todas maneras, estas figuras de ordenación, a nuestro criterio, deben incluir un estudio económico-financiero que no significa, estrictamente, la financiación, en términos de análisis de costos precisos, como sucede en un proyecto de ejecución.

SEÑORA CRESPI.- Creo que no estamos hablando de costos, sino de posibilidades. Si estudiamos un determinado escenario económico-financiero, evidentemente, puede darnos un resultado que determinará qué es lo más conveniente hacer en esa área. Es decir, que las dos cosas se van a estar retroalimentando; por un lado, hay una definición de voluntades para desarrollar las áreas y, por otro, existe un posible resultado que estará determinando qué conviene hacer primero dentro de la totalidad del plan.

SEÑOR BERRUTTI.- Quiero aclarar que lo que rige en la parte financiera y la temporal, en el sector público, está determinada por el Presupuesto quinquenal, a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

SEÑORA CRESPI.- Se trata de proyectos de más largo alcance; no podemos dejar que la ley esté sujeta al Estado o al Gobierno de turno.

SEÑORA PEREIRA.- Entonces, cada cinco años se va a tener que tomar en cuenta ese Plan.

SEÑOR SIENRA.- En el Plan de Ordenamiento Territorial hay una serie de obras con un costo estimado y a un plazo mayor de cinco años. Luego, el Ministro que va a elaborar su plan de acción, tomará las obras que a él le parecen y las va a desarrollar y a aprobar en su Presupuesto. Entonces, no va a cambiar el plan por el Presupuesto.

Por otro lado, cuando me refería a los fondos, no estaba haciendo alusión a los fondos de ejecución de los planes, sino a aquellos relacionados a la elaboración de los planes, que son otros.

SEÑOR GILMET.- Son dos aspectos muy diferentes. Mi intervención se refería a la primera parte. Ha habido expresiones por parte de los arquitectos Villegas, Crespi y otros con respecto a la inclusión en las figuras de planificación, en términos más vastos, de los aspectos económico-financieros. Luego hubo referencias con respecto a la financiación de los costos de la ejecución de las figuras de planificación y a la redacción de los planes, que son temas no menores, sobre los que no nos hemos expedido. Simplemente, hacíamos referencia al primer aspecto que nos parecía muy importante desde el punto de vista del tratamiento del Título II, puesto que está vinculado a los contenidos de los instrumentos de ordenación. Allí tendremos que determinar si los instrumentos de ordenación van a incluir los aspectos temporales -es decir, su programación en el tiempo- y los asuntos que nosotros preferiríamos llamar como estudios económico-financieros, más que de financiación, porque de esta forma se podrían confundir con análisis de costos.

SEÑOR VILLEGAS.- A propósito de lo que se ha estado conversando, me gustaría tratar dos puntos.

El primero de ellos es muy complicado y refiere a la definición de la palabra "región". Este término tiene muy diferentes alcances, según de qué lado se mire. Por ejemplo, podemos hablar de la región de la Cuenca del Plata, que comprende unos cuantos millones de kilómetros cuadrados. Por otro lado, cuando nos estamos refiriendo a los aspectos de que habla este proyecto de ley, sabemos que si hablamos del territorio nacional, esto está acotado, salvo algunos pequeños detalles que quedan por ahí; si hablamos de los territorios departamentales, estos también están acotados. Pero cuando mencionamos la palabra "región", no sabemos dónde empieza y dónde termina.

Pensando un poco en voz alta, digo que se puede llamar "región" a un área que tiene problemas comunes y que generalmente es independiente de los límites político-jurídicos, geográficos, departamentales o nacionales.

Es decir, la palabra "región" tiene muchos alcances y puede ser interpretada de distintas maneras. A mi criterio, una región supone un área que comprende problemas o situaciones comunes. Puede ser muy grande o muy pequeña, como por ejemplo, la región costera de Maldonado y Rocha, la región de los lagos artificiales del centro del país, el Río Negro es otra región.

El otro tema al cual quería referirme brevemente -y creo que sería bueno que hubiera acuerdo en esto- es a la batería de términos con los cuales podemos mencionar distintas etapas de los estudios territoriales, ya sea, planes, programas, directivas, etcétera. Todos ellos tienen un denominador común, que son contingentes, o sea que están sujetos a los procesos políticos, económicos y financieros. ¿Por qué señalo esto? Porque el proyecto del Poder Ejecutivo no lo admite; en cambio, la ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente sí lo hace cuando habla de seguimiento y supervisión entre las obligaciones o facultades de dicha Cartera. El seguimiento tiene un sentido, es para corregir cosas que han salido mal o incentivar aquellas que fueron buenas. Entonces, entiendo que esa ley de creación admite en forma implícita la no rigidez, de los planes; éstos deben tener un margen de flexibilidad suficiente como para poder corregirlos en caso de que al ejecutarlos no respondan los propósitos que habían determinado su inclusión. Estas cosas son elementales, pero también es elemental entender que los planes siempre son contingentes.

Quiero destacar como algo determinante la situación de provisionalidad de todas las operaciones y planes que se puedan llevar adelante; reitero, son contingentes.

SEÑOR SIENRA.- Quisiera completar esto en el sentido de que el mundo tiene una dinámica trascendente y no me refiero solamente a problemas, sino a cambios en las tecnologías y en los procedimientos. Por lo tanto, los planes deben tener flexibilidad como para ir incorporando esas nuevas formas de vivir.

También quiero hacer notar que muchas veces esa incorporación de solución a problemas o a planteamientos de temáticas con problemas -ya sea porque el plan no lo resolvió adecuadamente o porque se incorporan nuevas tecnologías y formas de vida- no puede quedar en exclusividad en el sector público. O sea, la sociedad tiene que tener mecanismos como para poder solicitar la revisión y actualización de los planes. Eso fue planteado por nosotros en un artículo titulado "Iniciativa en la actualización de los planes". Creo que no solamente el responsable de la elaboración de un plan o cualquier otra institución pública que tenga competencia en la gestión del territorio debe tener iniciativa, sino también la sociedad en su conjunto, cualquier persona pública o privada. Me parece que eso es fundamental.

SEÑOR VILLEGAS.- Me permito recordar que el plan que dirigiera el arquitecto Cravotto en 1930 fue financiado por la empresa de Mailhos, la que pagó totalmente los costos de la elaboración de dicho plan. Se trataba de una entidad privada sin ningún apoyo ni vinculación con los organismos del Estado; sí tuvo la brillantez de destinar una cantidad importante de dinero a los arquitectos Cravotto, De los Campos, Puente y Tournié, quienes tuvieron a su cargo la elaboración del plan de 1930. Era un homenaje de la empresa al centenario.

SEÑOR SECO.- Con respecto a lo que señaló el arquitecto Villegas en cuanto al concepto de región, quisiera hacer un agregado. Siempre se ha reprobado de modo injusto que históricamente el límite regional y el límite político-administrativo no fueran coincidentes, y tal vez se lo ha hecho como una crítica a la formación de los sistemas previos del país. A este respecto, haría dos puntualizaciones. En primer lugar, que el país recién estaba naciendo -o sea que la diferencia era, lógicamente, arbitraria- y, en segundo término -tal como dijo recién el arquitecto Sienra- la dinámica de los acontecimientos ha sido tan grande que, evidentemente, el hecho de que la región no "encaje" con los límites político-administrativos es cada vez más frecuente. Yendo hacia atrás, lo veo como una crítica que se hacía antes -lo digo aquí, por supuesto- pero, obviamente, no es así. Los cambios y la dinámica del concepto de región son tan grandes, que es lógico que las diferencias políticas y administrativas van quedando arcaicas.

SEÑOR MONTI.- Cuando mencionamos este mismo tema hace unos meses, hablamos de planes interdepartamentales para poder suplir el hecho de que los cambios políticos de definición de departamentos no se iban a dar en esta ley.

SEÑOR SECO.- Por lo menos, las diferencias en nuestro territorio seguían cierto orden o cierta tendencia de carácter geográfico. Respetábamos cauces, ríos, arroyos, límites geográficos; incluso, en algunos casos, hasta zonas de influencia indígena. Sin embargo, en otros países, como por ejemplo Estados Unidos, alcanza con ver los planos para darse cuenta de que han trazado rectas del modo más arbitrario e increíble.

SEÑOR VAZQUEZ.- Hace un par de semanas, traje a colación el tema de las regiones que ahora se ha vuelto a considerar, por lo que quiero, de alguna manera, ubicar la propuesta. Si bien es cierto lo que dice el arquitecto Sienra en el sentido de que se presentarían dificultades o que habría que plantearse, en primer lugar: ¿quién, cómo, con qué alcance y por cuánto tiempo -entre otras interrogantes absolutamente válidas- se definen las regiones?, me parece que, de todos modos, esas interrogantes no tienen por qué desalentar el enfoque del trabajo por regiones. Además, creo que tampoco se agrede la autonomía departamental. Lo que sí me parece, desde mi modesto punto de vista, es que el pensar en ámbitos supradepartamentales aporta un poco más de grandeza o de generosidad al pensamiento y a la planificación que el hacerlo exclusivamente desde una perspectiva departamental, lo que tiene una connotación de política menor o, dicho de otra manera, es una preocupación que está en función de una visión exclusivamente política. Además, definir regiones podría tener, inclusive, una flexibilidad mayor. Estas podrían estar definidas en un plan quinquenal o que abarque siete años -como expresaba la ley- y reformularse en el plan siguiente. En este sentido, vuelvo a insistir en el ejemplo de Chile que es un país con una superficie cuatro veces superior a la de Uruguay, con una población cuatro o cinco veces mayor a la nuestra y con un tipo de territorio mucho más heterogéneo. Chile ha encontrado la forma

de reordenarse o planificarse modernamente en función de 13 regiones y con una serie de órganos intermedios. Entonces, me pregunto: ¿por qué Uruguay, que es una unidad absoluta, no puede pensar en ordenarse en tres, cuatro o cinco zonas que sí tienen una afinidad y que sí requieren una planificación más particularizada? De hecho, en el propio Ministerio -creo que en la época del arquitecto Villegas- se empezó el trabajo de la microregión de Colonia; luego siguió el del área suroeste , comprendiendo a dos o tres departamentos de esa zona y, posteriormente, se pasó a considerar un plan del área central que comprendía a Durazno, Flores, Florida y San José. Entonces, hago la siguiente reflexión. Si es válido ese tipo de trabajo desde el punto de vista técnico -y quienes están sentados alrededor de esta mesa tienen autoridad para enjuiciar ese tipo de trabajo desde esa perspectiva- y se ha efectuado por alguna razón, entonces, debemos darle más respaldo legal y acordarnos que se está realizando en alguno de los renglones de la Ley de Ordenamiento Territorial. De lo contrario, me parece que es mejor no gastar plata en el trabajo que realizan en los ámbitos regionales esos equipos del Ministerio. Esta es la última mención que hago sobre las regiones

De todos modos, si la propuesta es absolutamente desechada -lo que también me parece válido- de alguna manera, cuando se trabaje sobre directrices nacionales éstas van a tener en cuenta la sustancia, es decir, las regiones. Asimismo, las decisiones nacionales, aún sin consulta, producen impactos sobre una determinada región, más allá de los departamentos a los cuales afecta. De manera que, aunque no se tome en cuenta la regionalización, creo que aprobar directrices desde el punto de vista nacional y darle a los planes estructurantes -según la terminología que se ha utilizado- un respaldo legal, como se ha reclamado alrededor de esta mesa, llevaría, en definitiva, más o menos a los mismos resultados.

SEÑOR MONTI.- En función de lo que mencionaba el escribano Vázquez, creo que de lo que se trata es de viabilizar la posibilidad de que existan esos planes regionales, es decir, buscar un instrumento dinámico por el cual, sin definir cada región, se habilite el tratamiento de determinados planes o directrices, por sectores de actividades.

SEÑOR GILMET.- En la sesión pasada, con respecto a la inclusión del concepto de región, el arquitecto Acuña hacía una distinción entre la región como un ámbito demarcable y atribuido a un ente político y la región a la hora de ser considerada en el sistema jerarquizado de instrumentos de ordenación. Estamos totalmente de acuerdo en la introducción del concepto de región en lo que respecta a la ordenación del territorio. Sin embargo, creemos -y así lo expresamos- que es apresurado introducir en la discusión de esta ley el concepto de región como un ámbito demarcado y atribuido a un ente político, por más que, como hemos manifestado, estamos dispuesto a discutirlo. Desde mi punto de vista, se trata de dos planos diferentes. De todas maneras, pensamos que en el desarrollo de instrumentos de ordenación regionales, paulatinamente se va a tener que llegar a algún tipo de expresión institucional. Para ser más claro, voy a dar un ejemplo. Si hablamos de un plan o de directrices de la región metropolitana, seguramente una de las conclusiones de dicho instrumento de ordenación será que es necesario llegar a la institucionalización de algunas respuestas. De lo contrario, ¿cómo se resuelve el problema del manejo de los residuos sólidos si no es a través de la creación de algún tipo de autoridad o de ente coordinador? Por otro lado, si tratamos el tema del transporte colectivo de pasajeros en la región metropolitana, seguramente el instrumento de ordenación -llámese directriz o plano- va a llegar a alguna recomendación de institucionalización de algún tipo de autoridad, Comisión o lo que fuere, que tendrá el cometido de gestionar las propuestas.

Por lo tanto, a través de la figura de convenios de cogestión o la que fuere, entiendo que la introducción del concepto de región en las figuras de ordenación del territorio va a llevar a algún grado de institucionalización paulatino. Creo que eso es positivo puesto que va a dar respuesta a problemas y necesidades concretos. Quizás, en el futuro podamos llegar a la constitución de algún ente político que requiera ser administrado o gobernado unitariamente; hoy, no lo sé. Pero creo que ese es un buen camino para dar respuesta a múltiples problemas comunes a regiones de este país. Si pensamos en las bioregiones como la cuenca del Río Negro, donde tenemos problemas de confrontación o de intereses con respecto al manejo hídrico del espejo de aguas, allí aparecen intereses contrapuestos: los de producción de energía eléctrica por parte del Ente responsable -UTE- los de los agriculturores, los arroceros y, por otro lado, los de las poblaciones ribereñas que ven reiteradamente inundadas sus tierras, quizás, a causa de un manejo no adecuado o no planificado del espejo de aguas.

Parecería que el resultado del estudio de un plan o de una directriz de la cuenca puede llevar a la creación de un comité de cuenca que, justamente, sea el órgano de gestión que pueda llevar adelante las políticas que expresa ese instrumento de ordenación. Por tanto, creo que no se trata de cuestiones contradictorias. Quizás, nosotros podríamos aportar algo más en el sentido de verlo como un proceso en el que los instrumentos de ordenación regional puedan llevar, paulatinamente, a formas de institucionalización que den respuesta a necesidades concretas del país.

De la misma forma, quisiera señalar algún matiz con respecto a lo que se ha expresado acerca del carácter de los planes. Coincidimos totalmente en cuanto a la flexibilidad y al carácter contingente de los mismos. Es más, hemos propuesto en los principios rectores entender todo esto como un proceso retroalimentado de planificación-gestión. Por lo tanto, entendemos que se trata de un proceso dinámico y no estático. No es un plan-libro ni un plan "per se", para encuadernar para toda la vida; es un plan que estará sujeto a revisión. Sin embargo -creo que debemos convivir con esa doble cualidad del instrumento- un plan también expresa un acuerdo, un pacto y reglas de juego -creo que esto es muy importante- y, por eso, debe tener cierta vigencia. Es muy importante, sobre todo, cuando tenemos en consideración los actores y los agentes territoriales del ámbito privado. Me parece que las políticas públicas deben expresar, a través de los planes o de los instrumentos de ordenación, un compromiso. Deben tener una garantía porque, de lo contrario, ¿qué respuesta estamos dando a los inversores? Creo que no es contradictorio lo que estoy señalando con respecto a lo que ha expresado el señor Villegas, pero quiero abundar en el tema, para clarificarlo. ¿Qué respuesta estamos dando a los inversores si les decimos que hoy aprobamos este plan y mañana capaz que lo cambiamos y otros adquieren validez? Entiendo que esa contingencia tiene que ser tal que, al mismo tiempo, brinde garantías, puesto que las transformaciones del territorio implican compromisos por parte de los actores y de los agentes -tanto públicos, privados, como sociales- que no son tan contingentes, es decir, que tienen sus tiempos.

Una inversión requiere una garantía temporal y un tiempo. Por tanto, el Estado debe garantizar esas reglas de juego. Esto es lo que entendemos como la vigencia del instrumento de ordenación, del plan o de la directriz. De esta forma, estamos dando transparencia a todo el proceso, puesto que todos los actores y los agentes tienen conocimiento de cuáles son, justamente, las reglas de juego.

SEÑOR SIENRA.- Comparto el hecho de que todo plan requiere una continuidad y una vigencia, pero creo que también debe ser flexible, por lo que los términos no son contradictorios. Lo más importante es que la metodología de cambio dé las garantías suficientes y tenga la transparencia adecuada y la participación de todas las partes como para que, cuando se establezcan los

cambios, se configure un nuevo pacto en el que se balanceen los pro y los contra que todo cambio conlleva. Precisamente, ese es el cerno del sistema de planificación que vamos a tener que plasmar en una ley; no es fácil.

Ahora quiero retomar el tema de la región porque la palabra región se utiliza con muchísimos significados en cuanto a la escala. Nosotros estamos en la región Cuenca del Plata y en otras más grandes, si queremos; a su vez, éstas tendrán que ser tenidas en cuenta en los planes o directrices nacionales. A su vez, la palabra región se emplea para el área metropolitana, una cuenca o alguna otra zona, en función de lo que se mire.

En realidad, creo que lo que la ley debería tratar de definir es cómo manejar o planificar la transformación o el uso del suelo en áreas transdepartamentales. A eso debemos apuntar en este nivel, ya que cuando hablamos de las áreas transnacionales estamos aludiendo a una tarea del Poder Ejecutivo, que deberá llevar en forma participativa y demás. En ese caso, sabemos quién debe cumplir la tarea -el Poder Ejecutivo- pero cuando encaramos áreas transdepartamentales, la situación se complica. Me parece que en vez de denominar la región, hablar de áreas transdepartamentales nos estaría aclarando parte del problema.

Por otro lado, hay que resolver las preguntas que formulé. Voy a hacer una reflexión en voz alta para ir pensando en el tema que, quizás, es el más engorroso y difícil de encarar que debemos afrontar en esta etapa. Mi propuesta es la siguiente. Creo que estos planes tienen que hacerse por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Pero, a su vez, cualquiera de los departamentos involucrados tiene derecho a solicitar, fundadamente, que se elabore un plan transdepartamental y proponer el área a estudio y demás. Para ubicarnos donde estamos, quiero decir que el área metropolitana de Montevideo abarca varios departamentos y, la definición de esa zona a estudiar, la tiene que hacer el Poder Ejecutivo. Pero, Montevideo, Canelones, San José, o el departamento que fuere, tienen derecho a decir que el problema lo tienen que estudiar. Pero, ¿en qué términos? En términos estructurales o estructurantes, no podemos entrar en los detalles. Por eso decía que el plan transdepartamental se tiene que referir a aspectos generales y estructurantes de la zona y, además, se debe aprobar por ley. Después, cada departamento en su territorio, lo profundizará y lo desarrollará pero, manteniendo la estructura general. Y, como se tiene que aprobar por ley, todos los instrumentos que recién planteaba el arquitecto Gilmet que pueden resultar consecuencias de recomendaciones del plan, tienen la cabida para ser instrumentados en el momento que sea necesario. Como nosotros no tenemos experiencia, no tenemos forma de saber cuáles son los instrumentos de gestión que se van a necesitar para cada región.

Cuando se resuelve hacer una región transdepartamental en la que se va a elaborar un plan, todos los departamentos involucrados están obligados a participar activamente en la definición y elaboración y, también, tienen que abonar la cuota parte que les corresponda según se determine; es decir que tendrán que participar fondos nacionales pero, también, departamentales. Esto es importante porque hay que dejar claro quién paga estas cosas y, además, cuándo se hacen porque no es cuestión de que alguien diga que quiere un plan regional en determinado lugar que involucra todo un trabajo y una cantidad de gastos que los demás no están en condiciones de asumir o, simplemente, no está iniciado dentro de sus programas. Por eso, siempre digo que la última palabra en los temas transnacionales -que sería el que va a pagar el mayor costo- la tiene el Poder Ejecutivo aunque, claro está, que de una manera fundada. Con este tema vuelven a surgir las discrepancias que deberán resolverse con el mecanismo que he propuesto de resolución de controversias y de la Comisión Conciliadora, porque no tengo ninguna duda de que van a haber intereses contradictorios. En lo relativo a este mecanismo estoy abierto a escuchar opiniones. Considero que este es un mecanismo mucho más lógico y posible que el hacer un contrato, a pesar de que esto es lo que plantea el Mensaje del Poder Ejecutivo. En todo caso, puede que sea más sofisticado pero apunta a encarar los problemas en profundidad.

SEÑORA CRESPI.- Quiero aclarar que el tema de las regiones es bastante difícil de determinar porque, en realidad, hay departamentos que están en más de una región, ya que depende de lo que define a la región. Hay departamentos que forman parte de la región de la Cuenca Lechera y, al mismo tiempo, están también en la Cuenca del Río Negro. Es decir que va a haber superposiciones regionales y, por eso, dividir el país en cuatro o cinco regiones no me parece tan viable. En cambio, sí me parece viable, estudiar el caso particular de cada una de las regiones que, ya sea por su productividad, o por las características comunes que las una, definiendo los estudios a través del aporte obligatorio de todas las Intendencias que están involucradas en ese plan regional, interdepartamental o transdepartamental.

SEÑOR VILLEGAS.- A propósito de este tema quiero decir que en la prensa de hoy leí un informe muy importante sobre los acuíferos del Uruguay. Si mal no recuerdo, una Comisión Mixta de distintas entidades estatales establece que son cinco acuíferos diferentes, cada uno con sus características particulares. Esto es algo tan importante que es muy difícil de evaluar. Esta es una referencia a tener en cuenta. Dicho informe menciona que el acuífero tal abarca las áreas de los departamentos a, b, c, d y que el acuífero cual comprende las áreas de los departamentos f, g, h. Esto refleja que el agua potable es un valor vital que no responde a las divisiones administrativas. Cuando realicé los trabajos sobre las herramientas o instrumentos de ordenación -estoy hablando de las herramientas porque muchas veces en la Comisión del Puente, en el Ministerio, un francés nos asesoraba y hablaba de la "caja de herramientas" incluía los planes regionales entre los nacionales y los departamentales. Parto de la base de que un problema de una región va a abarcar por lo menos a más de un departamento. Entonces, el plan regional está en un nivel superior a los planes departamentales. Entiendo que el plan regional debe formularse, necesariamente, por los departamentos que están involucrados, con la coparticipación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esta es la única forma que considero viable; me refiero a que exista un ente que esté por encima de las calidades o cualidades de la gente de cada departamento. Reitero que pondría al plan regional en una categoría superior, es decir, por encima del plan departamental. Esta es una propuesta.

Por otro lado, la región Río Uruguay -esto ya lo mencionó el arquitecto Sienra- comprende varios países pero, particularmente, una región del Uruguay que es el litoral, donde aparece un fenómeno curioso. Me refiero al par de ciudades argentino- uruguayas que están vinculadas en una región que está geográficamente emparentada. Este es un tema sobre el que si bien no he profundizado, lo he visto y me preocupa porque atañe al Uruguay y, además, es un asunto internacional. Sucede lo mismo con el tema transfronterizo con Brasil, donde hay pares de ciudades que, además, tienen una vida común y cierta coparticipación.

No sé cuál es la expresión que podemos utilizar sobre la relación de estas ciudades, pero contrabando no es; pienso que es frontera, entonces, siendo así, una de sus consecuencias, es la importación y la exportación, legal o ilegal. Quiero decir que cuando hay relaciones de este tipo, nos permiten establecer problemas diferentes para distintas regiones y áreas de nuestro país. Tal como citaba hace un rato, por ejemplo, la región del Río Negro es un área muy particular, pues este río, además, nace en Brasil, por lo cual podría decirse que ya es un problema internacional. Lo mismo ocurre con el Río Cuareim que es otro río internacional. Si los

brasileños nos sacan toda el agua para regar el arroz, nos dejan sin agua a nosotros, con lo cual estamos ante un problema internacional, pero también uruguayo, pues va a haber productores que necesitarán sacar agua de ese río y no van a poder.

De modo que a ese tipo de planes les llamo planes regionales y, en mi opinión, están por encima de los planes departamentales. También podrían considerarse como planes intradepartamentales, ya que puede haber un departamento que tenga un problema en una región particular, el cual debe ser estudiado.

SEÑOR SIENRA.- No debemos olvidar que dentro del territorio de un departamento funciona el departamento. Quizás entremos a analizar este tema en próximas sesiones, pero si vamos a usar aquella definición de plan de ordenamiento territorial tomada del glosario que leyó el arquitecto Gilmet hace unos meses y que surge de una que yo le llevé al ingeniero Petit que, a su vez, habíamos elaborado básicamente con las arquitectas Isabel Viana y Rosario López cuando redactamos el proyecto de ordenanza de uso de suelos para el departamento de Maldonado en 1991 -o sea, tiene más de una década- el tema es que tiene la suficiente flexibilidad como para que se pueda utilizar en distintas escalas, algunas serán de todo el departamento, otra de una parte, otra de un área más acotada todavía como, por ejemplo, parte de una ciudad, ni siquiera la ciudad entera. De modo que, esto depende de la definición que tomemos y, seguramente, ese tema lo entremos a analizar en las próximas reuniones.

Por lo tanto, en lo que tiene que ver con zonas o regiones intradepartamentales no observo absolutamente ningún problema. Además, los planes surgirán de la demanda de los propios ciudadanos del departamento, porque así es como surgen los planes. El problema aparece cuando trascienden las fronteras del departamento y ni que hablar cuando trascienden las fronteras internacionales. Digo esto porque, por ejemplo, dentro de los acuíferos el más famoso, si no me equivoco, se llama Tacuarembó, abarca parte del sur de Brasil y pasa a la mesopotamia argentina. ¡Si será transnacional! Allí existe una serie de problemas bastante grandes; tan es así que hoy en día hay un convenio internacional, que cuenta con financiación internacional, a los efectos de estudiarlo. Cabe agregar que su sede está en Montevideo.

SEÑOR VAZQUEZ.- Pienso que tomar el concepto de transnacional, implicaría introducirnos en honduras demasiado mayores.

SEÑOR VILLEGAS.- Pero vale la pena tenerlo en cuenta.

SEÑOR VAZQUEZ.- Estoy de acuerdo, pero me parece que golpean más la puerta de esta ley los temas transdepartamentales. El caso de la región metropolitana es uno de los que rompe los ojos. Por el año 1995 se formó una Comisión con delegados de las tres Intendencias. Sin embargo, no se dio ningún paso adelante, pues cada uno de los tres "virreyes" departamentales -lo digo así, porque tienen ese carácter- mira su territorio y no da un paso de flexibilización para atender un problema global que trasciende -gruesamente- las tres fronteras departamentales.

Si esta ley no respalda un poco ese tipo de necesidades e insiste en la distinción de planes nacionales -o directrices nacionales- y planes departamentales, los cuales tienen que ser exclusivamente aprobados y adquieren el carácter de obligatorio cuando los aprueba el Gobierno Departamental, incluido el voto de la Junta Departamental, creo que se van a seguir manteniendo este tipo de rigideces que impiden solucionar problemas serios.

SEÑOR SIENRA.- En el proyecto del Poder Ejecutivo, eso no está planteado en esos términos.

SEÑOR VILLEGAS.- Está planteada una escala nacional y una departamental.

SEÑOR SIENRA.- El proyecto del Poder Ejecutivo no está planteado así. Pero si hay un plan nacional los planes departamentales tendrán que ajustarse a eso y tendrán que hacer lo que allí se establece, sobre todo, si se aprueba por ley, que es lo que yo sostengo. Creo que por decreto del Poder Ejecutivo un plan nacional de ordenamiento territorial no va a regir, a ese plan habrá que subordinarle todas las obras de infraestructura y de gestión que incluyen el territorio. Por lo tanto, me parece que es absolutamente inviable y, además, involucra intereses y derechos que sólo pueden ser afectados por ley. No me parece adecuado que una ley delegue a un decreto todas esas aplicaciones. Pero, en todo caso, este punto lo abordaremos en el momento en que discutamos el mecanismo.

Complementando todo esto, propongo un mecanismo por el cual los planes transnacionales sean elaborados a iniciativa del Poder Ejecutivo, porque es muy difícil que un departamento pueda determinarle a otro cuál es el área a estudiar. Eso no tiene sentido y tampoco puede ser algo caprichoso, sino que tiene que provenir de una acción en conjunto y debe ser aprobado por ley. Pienso que una vez que está armado de esta manera, se acaba el problema.

SEÑORA CRESPI.- Quiero llamar la atención sobre la necesidad de definir muy bien las áreas. Si nosotros estamos enfrentados a un plan regional, transnacional, transdepartamental o interdepartamental con una determinada escala y sabemos que hay otros de rango superior, evidentemente, es fundamental que sean tenidos en cuenta. Pienso que es muy importante definir las escalas de los planes y todo lo que tiene que ver con la coordinación. En mi opinión, eso nos va a ayudar a llevar adelante los distintos planes.

SEÑOR BERRUTTI.- Damos por terminada esta reunión

(Así se hace. Es la hora 17 y 50 minutos)